APR282021_01B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：11911842 日期：2021年4月28日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高等学位、特殊能力、国家利益豁免）

申请人是一名分析化学家，寻求第二优先移民分类，即作为持有高等学位的专业人士，并寻求对此EB-2分类所附工作要求（即工作邀请要求）的国家利益豁免。参见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

内布拉斯加服务中心审理主任否决了该申请，认定申请人符合持有高等学位的专业人士分类资格，但未能证明豁免所要求的工作邀请、并因此豁免劳工证将符合国家利益。

在上诉中，申请人提交了补充文件及一份书面论证意见，主张其符合国家利益豁免资格。

在本程序中，申请人负有证明其符合所寻求移民福利资格的举证责任。该法第291条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合 underlying EB-2 签证分类的资格，即作为高等学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此须另行证明豁免工作邀请要求符合国家利益。

该法第203(b)条规定了这一递进框架：

(2) 属于持有高等学位的专业人士之外籍人士或具有特殊能力之外籍人士。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高等学位或同等学历的专业人士，或因其在科学、艺术或商业方面的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或美国福祉，且其科学、艺术、专业或商业方面的服务由美国雇主寻求之外籍人士。

(B) 工作邀请的豁免——

(i) 国家利益豁免。……司法部长在其认为符合国家利益时，可豁免(A)项关于外籍人士在科学、艺术、专业或商业方面的服务须由美国雇主寻求的要求。

尽管该法及相关法规均未界定“ 国家利益 ”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中确立了审理国家利益豁免申请的框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立EB-2分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可依裁量2批准国家利益豁免，前提是申请人证明：(1) 该外籍人士拟从事的事业兼具实质性价值与国家重要性；(2) 该外籍人士处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。

第一项要件——实质性价值与国家重要性——聚焦于该外籍人士拟从事的具体事业。该事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，我们考虑其潜在的前瞻性影响。

第二项要件将焦点从拟从事的事业转向该外籍人士。为确定其是否处于有利地位以推进拟从事的事业，我们考虑的因素包括但不限于：个人的教育背景、技能、知识及在相关或类似工作中的成功记录；未来活动的模式或计划；实现拟从事事业的任何进展；以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣。

第三项要件要求申请人证明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。在进行此分析时，USCIS可评估如下因素：鉴于该外籍人士资格的性质或拟从事事业的性质，该外籍人士获得工作邀请或申请人获得劳工证是否不切实际；即使假设

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998) (NYSDOT)。
2 另见 Poursina v. USCIS, No. 17-16579, 2019 WL 4051593 (2019年8月28日)（认定USCIS批准或否决国家利益豁免的决定属裁量性质）。

其他合格美国工人可用，美国仍将从该外籍人士的贡献中受益；以及该外籍人士贡献中的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。在每一案件中，所考虑的因素必须综合表明，权衡之下，豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

审理主任认定申请人符合持有高等学位的专业人士资格。4 尚待确定的其余问题是，申请人是否已证明豁免工作邀请要求并因此豁免劳工证将符合国家利益。提交申请时，申请人正担任研究科学家，任职于[已隐去]5。他此前在就读[已隐去]大学和[已隐去]大学期间，于2011年至2017年担任研究助理职位。

在初次提交时，关于其依据 Dhanasar 第一项要件的资格主张，申请人声称：

[他]拟继续其在开发[已隐去]传感器、稳健[已隐去]算法以及用于理解、分析和检测[已隐去]环境中化学物质的高效平台方面的研究……他在其领域的研究具有重大意义，因为这有助于开发基于[已隐去]的[已隐去]，用于有效检测[已隐去]，例如人体内的[已隐去]。[已隐去]是一种高度灵敏的技术，能够检测极低浓度的分子，并提供丰富的结构信息，不仅有助于预防各种疾病，还有助于开发新药和医疗器械……[已隐去]广泛应用于多个行业，其提高生产力和分析操作的能力已导致包括医疗保健、食品安全检测和[已隐去]开发在内的主要工业领域需求增加。[他的]研究通过开发用于检测化学物质的[已隐去]并将[已隐去]方法应用于理解[已隐去]在其筛选、开发、配制和制造阶段的化学和物理行为，有助于满足这一增长的需求。

为支持其主张，申请人援引了一封来自[已隐去]的职位信函，该信函概述了“ 研究科学家 I ”职位的总体工作职责，以及一份来自 marketwatch.com 关于[已隐去]市场增长的报告。关于其拟从事事业的实质性价值，他引用了来自[已隐去]和[已隐去]的咨询意见函，其中讨论了

3 关于这三项要件的详细阐述，参见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。
4 申请人于2018年1月获得[已隐去]大学化学博士学位。
5 由于申请人申请豁免工作邀请要求，其无需拥有来自特定雇主的工作邀请。但是，我们将考虑有关其当前职位的信息，以说明其打算以何种身份工作，从而确定其拟从事的事业是否符合 Dhanasar 分析框架的要求。

申请人此前的研究和工作涉及0 6 例如，J 表明申请人“ 开发了一种新型传感器，具有增强的灵敏度和选择性，能够实现更高的_____..,-----,_____ ____，并且 ”“ 开发了一种比原有金标准更适合检测. .....__ ~的方法。 ”I = I 指出申请人“ 成功开发了一种新型 I 传感器，用于检测活细胞中的，其灵敏度、效率和选择性均高于其他传感器。 ”此外，申请人主张其拟议事业在该领域具有广泛影响，并提交了与.__ _____ ~ 相关的统计数据以及一份来自美国卫生与公众服务部关于接触 I 致癌风险的文件。

在论证其拟议事业的国家重要性时，申请人再次引用了来自l landl l的信函，这些信函讨论了他过去的研究。例如， 指出“ 通过利用他的方法，研究人员现在更能减轻l I 的不良影响和癌症风险， ”而! I 指出“ 通过严谨的研究，[申请人]开发了一种新的 I _ I 策略，在 ~-~ 的早期诊断和I I监测中发挥关键作用，为美国科学界和医疗行业提供了宝贵的机会。 ”总体而言，申请人此前的研究和发现涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民身上。 ”Id. at 890。此处的问题是，他拟议开展的具体事业在Dhanasar第一项要件下是否具有国家重要性。在本案中，申请人宽泛地声称他将继续其研究，并引用了关于~]和 I I的一般性统计数据以及一份与l I相关的文件。申请人未将其过去的研究与其拟议事业区分开来。此外，申请人未证明其拟议事业与对 ._____ __ 的可能影响之间的关联，也未证明I ~可能表明其国家重要性的内容。

在回应审理主任的证据请求（RFE）时，申请人重申了他过去的研究，例如“ [申请人]在开发 传感器方面发挥了关键作用，这些传感器能够有效检测人体内极低浓度的±1 I和.__ _ ___。， ”“ [申请人的]研究提供了一种有效的工具，用于监测血液中重要的l__..--_ _。，使研究人员和临床医生更好地理解l I， ”以及“ [申请人的]该传感器的开发为检测人体内的._____ __.提供了一种出色的工具。 ”7 此外，申请人引用了marketwatch.com的文章，并声称“ [他]通过开发有效且I _传感器所做的改进自然有利于j I设备市场。 ”申请人再次提出了与其过去研究相关的论点，而非其拟议事业如何具有国家重要性。此外，申请人未解释或证明其拟议事业将如何影响该l l市场。

此外，申请人在回应审理主任的RFE时提交了个人陈述，列出了三个当前项目：1）全面鉴定存在于 I 中的 群体

6 记录中包含来自I....____ ___.I和.__ _____ ~的额外推荐信，他们也
涉及申请人此前的 I研究和
工作。

7 申请人还提交了一封更新的雇佣信，赞扬其在
I I的职业成就

I !产品及其制造工艺，2）开发非侵入性且创新的I I方法以表征l I结构的产品，以及3）开发非侵入性 方法以监测_,_____ _.. 申请人的陈述I I
未涉及他最初主张的国家重要性，也未证明其研究项目与 或l I之间的关联。事实上，申请人I I
讨论了与 ~结构~ I I产品相关的全新研究，以及I I 资格必须在提交时确立。8 C.F.R.
§ § 103.2(b)(l), (12); Matter ofKatigbak, 14 I&N Dec. 45, 49 (Reg'l Cornm'r 1971)。申请不能
在申请人依据新的事实组合变得符合资格后的未来日期获得批准。Matter of
Izummi, 22 I&N Dec. 169, 175 (Comm'r 1998)。该决定进一步指出，援引Matter of
Bardouille, 18 l&N Dec. 114 (BIA 1981)，USCIS不能“ 考虑仅在申请提交之后才产生的事实。 ”Id. at 176。无论如何，申请人提交了来自I I和! I的截图，突出显示了整体! I市场和
I !支出的统计数据。申请人未证明这些一般性数字与其修订后的拟议事业之间的关联。

申请人主张其过去的研究和发现，例如“ 我们纳入了来自 ,.....____ __的统计数据，涉及I I疾病，[他的]关于-----.--~------传感器的研究在帮助诊断该疾病方面是有效的 ”，以及他的'1 I
.....__.....传感器在检测! 方面是有效的（ef11obasis adc;led）。此外，申请人 t'
引用了先前讨论的来自l.._ _ __,~nd....__ _____.J的信函，“ 强调[了]~ I和l I分别构成的公共卫生威胁，从而提供了额外证据，证明[他的]关于I I检测开发的研究对国家利益具有关键价值。 ”
申请人的论点再次涉及其先前的研究，而非其最初拟议的事业。申请人还提交了一份题为! I
~---------- '的文件，由国会研究服务处编写，主张“ 这种程度的
关注本身表明更安全治疗的益处无疑被认为是重大的。 ”
然而，该文件涉及食品药品监督管理局的审批流程，并未具体表明政府对申请人拟议研究的关注。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家重要性要求，我们考察记录其工作“ 潜在预期影响 ”的证据。尽管他依赖其过去的研究和工作，申请人未提供足够的信息和证据以证明其拟议事业的预期影响达到国家重要性的水平。由于记录中的文件未能确立其拟议事业的国家重要性（如Dhanasar先例决定第一项要件所要求），申请人未表明其符合国家利益豁免的资格。因此，对其在Dhanasar所述第二和第三项要件下的资格进行进一步分析将无实际意义。

III. 结论

由于申请人未满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们认定其未确立国家利益豁免的资格，亦未在自由裁量权范围内以其他方式证明其应获得该豁免。基于上述理由，上诉被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考量。

裁定：上诉被驳回。

6